

Затверджені постановою Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 р. №49 // ЗП УРСР. 1991. №4. Ст.27; Офіційний Вісник України. 1997. 11 серпня. 12. Фролов О.С., Кірмач Л.А. Відповідність національної системи підготовки посадових осіб по підтриманню правопорядку на здатність дій щодо застосування сили – міжнародному законодавству // III міжрегіональна науково-практична конференція «Концепція формування законодавства України» (листопад 1998 р.). Наукові статті. Запоріжжя, 1999. 13. Безсмертний О.К., Петков В.П., Фролов О.С. Порядок попередження про намір застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та фізичної сили з боку працівників міліції // Вісник університету внутрішніх справ. 1996. №1. 14. Новий тлумачний словник української мови: В 4 т. / Укл. В. Яременко, О. Сліпушко. К., 1998. Т.I; Т.II; Т.III.; Т.IV.

Надійшла до редакції 20.09.06

Г. В. Джагунов

МЕТА ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Відповідно до нових реалій суспільно-політичного життя останнім часом інтенсивно оновлюються всі галузі вітчизняного законодавства. Нині черга дійшла й до реформування кодифікованих нормативно-правових актів, які регулюють адміністративно-юрисдикційні відносини.

Наразі предметом широкого обговорення серед науковців і практиків стала Концепція реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні, завданнями якої є з'ясування сучасного стану цього інституту та проблем його функціонування; визначення напрямків його реформування, основною метою якого має стати утвердження поваги до закону і правопорядку та охорона прав і свобод людини і громадянина шляхом забезпечення невідворотності відповідальності за вчинення адміністративних проступків, а також забезпечення дотримання прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб при притягненні їх до адміністративної відповідальності шляхом чіткого встановлення підстав та заходів такої відповідальності і запровадження належної адміністративної процедури; обґрунтування чіткого розмежування сфер використання заходів адміністративної та кримінальної відповідальності; вироблення меж, напрямків, способів та етапів оновлення законодавства у цій сфері.

У наш час існує чимало проблем як із закріпленням системи та видів адміністративних стягнень, так і визначенням їх мети, загальних засад та процедур застосування [1, с. 224]. В юридичній літературі питанням адміністративної відповідальності та адміністративним стягненням, зокрема, присвячено багато уваги в працях В. Б. Авер'янова, А. Б. Агапова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Д. М. Лук'янця, О. І. Миколенко, В. К. Шкарупи та ін. Проте законодавство в цій сфері потребує змін, що вимагає здійснення аналізу нових норм,

які закріплюють заходи адміністративної відповідальності, тобто адміністративні стягнення. Саме такому аналізу і присвячено дану статтю, в якій ми хотіли б звернути увагу на визначення мети адміністративних стягнень та розуміння деяких стягнень, які пропонуються у проектах кодифікованих актів, що мають регулювати адміністративну відповідальність.

Існуюча система адміністративних стягнень, накладення яких і становить основний зміст адміністративної відповідальності, не відповідає вимогам часу і не забезпечує потреб охорони правопорядку. Розміри штрафів, встановлені чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення [2], наприклад, часто не узгоджуються із суспільною шкідливістю адміністративних проступків, визначаються вони не у гривнях, а із використанням різних масштабів (розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян, вартості проїзду, робіт чи послуг тощо). Ще кілька років тому ми проаналізували дані, отримані в результаті соціологічного опитування, стосовно існуючої системи адміністративних стягнень і ставлення до неї працівників міліції і населення. За результатами було зроблено висновок, що респонденти стурбовані рядом негативних моментів у функціонуванні даної системи.

Так, основна частина опитаних працівників правоохоронних органів – 46% – вважає, що в системі адміністративних стягнень існують певні недоліки, які, проте, можна усунути. Таким чином, вони припускають можливість своєчасної зміни цієї системи, усунення недосконалих її ланок і доповнення новими. Водночас третина опитаних – 31% – більш песимістично ставиться до ефективності адміністративних стягнень як цілісної системи і вважає, що в ній існують хиби, які сьогодні усунути практично неможливо. Радикально налаштованих проти існуючої системи адміністративних стягнень серед опитаних – 19%. Вони гадають, що система цілком неефективна і потребує повної заміни. Тим самим вони відмовляються визнати її як легітимну. Особливу увагу потрібно приділити тому факту, що тільки 4% опитаних оцінюють обґрунтованість системи адміністративних стягнень як достатньо високу і вважають, що вона цілком ефективна і не потребує ніяких змін. Тому, без перебільшень, існує нагальна потреба перегляду змісту та видів адміністративних стягнень.

Звернемо увагу на той факт, що адміністративні стягнення створюють цілісну систему. Загальновживаний термін «система адміністративних стягнень», як зазначає Т. О. Коломєць, практично означає саме систему певних видів стягнень, і цей термін, незважаючи на деяку його неточність, все ж таки використовується в адміністративно-правовій доктрині. Так, вона кваліфікує зафіксовані в адміністративному законодавстві стягнення за деякими ознаками, виділяючи: основні і додаткові; орієнтовані на індиві-

дуальних, колективних суб'єктів відповідальності, а також змішані; майнового і особистісного характеру; тривалої дії та разового впливу; що застосовуються виключно судами й такі, що застосовуються будь-якими органами адміністративної юрисдикції; що застосовуються в порядку звичайного і «спрощеного» провадження тощо [3, с. 31].

Проектом Концепції реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні передбачається розмежування правопорушень на «адміністративні проступки» та «кримінальні проступки». Відповідно, у проекті Кодексу про адміністративні проступки залишаються лише попередження та штраф, а у проекті Закону «Про кримінальні проступки» встановлюються такі стягнення: 1) штраф; 2) позбавлення спеціального права, наданого особі; 3) організаційні стягнення; 4) громадські роботи; 5) безоплатне вилучення майна; 6) примусові заходи медичного характеру.

Перш за все, не зовсім зрозумілим є існування у проекті Кодексу про адміністративні проступки ст. 24 «Види заходів відповідальності за вчинення адміністративного проступку», в якій зазначено, що заходами відповідальності за вчинення адміністративного проступку є адміністративні стягнення, що застосовуються в адміністративному порядку до осіб, які вчинили адміністративні проступки, тобто передбачається тільки один захід – стягнення. На наш погляд, достатньо буде вказівки на це у ст. 25 проекту, в першій частині якої відповідно зазначається, що адміністративне стягнення є заходом відповідальності, або об'єднати ці положення в одну статтю.

Крім цього, цей проект зберігає наступність у питаннях превенції й у ст. 25 закріплює мету адміністративних стягнень. Вони застосовується з метою поновлення правовідносин та виховання фізичної особи, яка вчинила адміністративний проступок, в дусі додержання Конституції і законів України, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами. До юридичної особи, яка вчинила адміністративний проступок, адміністративне стягнення застосовується з метою поновлення правовідносин та запобігання вчиненню нових проступків. Такий розподіл мети за суб'єктами адміністративного проступку, на наш погляд, є обґрунтованим і необхідним. Проте, ми вважаємо непотрібним вказувати в меті адміністративного стягнення на виховання фізичної особи, тому що завданням Кодексу у ст. 2 проекту зазначено забезпечення охорони прав, свобод та інтересів осіб від протиправних посягань та додержання законності у владних управлінських відносинах. Виходячи із зазначеного, можна викласти ст. 24 в такому вигляді:

«Мета заходів адміністративної відповідальності

1. Заходами відповідальності за вчинення адміністративного проступку є адміністративні стягнення, що застосовуються в адміністративному порядку до осіб, які вчинили адміністративні проступки.

2. Адміністративне стягнення застосовується з метою поновлення правовідносин та запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

3. Адміністративне стягнення застосовується до юридичної особи, яка вчинила адміністративний проступок, з метою поновлення правовідносин та запобігання вчиненню нових проступків.

Підкреслимо, що мета адміністративного стягнення одночасно є і обґрунтуванням встановлення тих результатів, досягнення яких передбачається застосуванням адміністративного стягнення. В принципі, мету адміністративних стягнень треба розглядати як той кінцевий результат, якого прагне досягти держава, піддаючи винного за вчинення адміністративного проступку осуду і застосовуючи той чи інший захід адміністративного стягнення. Відповідно, питання про мету покарання взагалі та адміністративного стягнення, зокрема, дуже тісно пов'язане зі змістом покарання.

Ще один момент, на який ми б хотіли звернути увагу, це відносно, що виникають у зв'язку з новим видом заходів, які пропонується передбачити у ст. 25 «Види кримінальних стягнень» проекту Закону «Про кримінальні проступки» – примусові заходи медичного характеру. У ст. 31 цього ж проекту примусовими заходами медичного характеру визнається надання амбулаторної психіатричної допомоги, поміщення особи, яка вчинила кримінальний проступок, в спеціальний лікувальний заклад з метою її обов'язкового лікування, а також запобігання вчиненню нею протиправних діянь. Відтак незрозуміло, чому автори відносять примусові заходи медичного характеру до кримінальних стягнень. По-перше, цей захід згадується тільки у загальних статтях – у 22 та у 31, і в жодному разі у санкції якої-небудь норми. По-друге, це справді захід, і аж ніяк не стягнення. На думку психіатрів, примусове надання амбулаторної психіатричної допомоги за своєю сутністю не може вважатися стягненням чи покаранням, а є благодійністю суспільства до хворої людини, що не може критично ставитися до свого стану, який призводить до суспільно-небезпечної поведінки. По-третє, у ст. 31 проекту сформульовано мету застосування примусових заходів медичного характеру: це обов'язкове лікування та запобігання вчиненню цією особою протиправних діянь.

Акцентуємо, що основними принципами психіатричної допомоги при застосуванні примусових заходів медичного характеру повинні бути: законність, гуманізм, дотримання прав людини і громадянина.

Зазначимо, що примусові заходи медичного характеру містять у собі два критерії – юридичний і медичний. До юридичного належать підстави, мета, види, порядок призначення, виконання, продовження, зміни і припинення примусових заходів медичного характеру, що повинні регламентуватися адміністративним та адміністративно-процесуальним законодавством.

Медичний критерій визначається самим змістом цих заходів, завданнями лікування тих, хто потребує примусового лікування чи поліпшення їх психічного стану, а також тим, що висновки про діагноз психічного розладу, наявності алкоголізму чи наркоманії, рекомендації з призначення і проведення лікування, профілактики психічних розладів і необхідних соціально-реабілітаційних заходів дають лікарі-психіатри.

Таким чином, хоча юридичний аспект у примусових заходах медичного характеру переважає, вони по своїй суті залишаються медичними і мети покарання не переслідують [4, с. 22]. Підтвердженням тому може бути ст. 19 Закону України «Про психіатричну допомогу», відповідно до якої примусові заходи медичного характеру застосовуються за рішенням суду у випадках та в порядку, встановлених Кримінальним, Кримінально-процесуальним кодексами України, цим Законом та іншими законами. Також за рішенням суду застосовується такий примусовий захід як надання амбулаторної психіатричної допомоги в примусовому порядку.

Незважаючи на те, що примусові заходи медичного характеру є різновидом примусових заходів і призначаються судом, до заходів покарання вони не належать, оскільки застосовуються на підставі ухвали суду, а не вироку, не містять елемента кари, не виражають негативної оцінки від імені держави суспільно небезпечних дій. Примусові заходи до осіб, які страждають психічними розладами, не спрямовані на їх виправлення цих осіб і відновлення соціальної справедливості, тривалість їх застосування залежить від стану хворого.

Отже, примусові заходи медичного характеру спрямовані на захист як інтересів осіб, що страждають психічними розладами і вчинили суспільно-небезпечне діяння, лікування таких осіб чи як програма-мінімум – поліпшення їх психічного стану і соціальну адаптацію, так і інтересів суспільства – попередження можливих суспільно небезпечних дій з їх боку в майбутньому.

Слід додати, що амбулаторне примусове спостереження і лікування у психіатра може бути застосовано, зокрема, до осіб, які можуть відносно правильно оцінювати свій психічний стан, дотримуватися призначеного режиму, не потребують постійного контролю з боку медичних працівників. Амбулаторне примусове спостереження і лікування у психіатра також припускає регуляр-

не спостереження особи лікарем установи, що здійснює амбулаторну психіатричну допомогу за місцем проживання хворого.

Крім цього, незрозуміло, яким повинен бути механізм реалізації зазначеного заходу з боку державних органів, неможливо буде у кожному такому випадку надати працівника міліції для супроводження такої особи.

Відповідно до частин 3 та 4 ст. 19 Закону України «Про психіатричну допомогу», продовження, зміна або припинення застосування примусових заходів медичного характеру здійснюються судом за заявою представника психіатричного закладу (лікаря-психіатра), який надає особі таку психіатричну допомогу, на підставі висновку комісії лікарів-психіатрів. Питання про зміну або припинення застосування примусового заходу медичного характеру вирішується судом у разі такої зміни стану психічного здоров'я особи, за якої відпадає необхідність застосування раніше призначеного заходу або виникає необхідність у призначенні іншого примусового заходу медичного характеру.

Треба звернути увагу ще на ст. 20 проекту, яка однією із обставин, що виключають відповідальність фізичних осіб за вчинення кримінальних проступків, називає неосудність. У ч. 2 ст. 22 відзначається, що не підлягає відповідальності фізична особа, яка вчинила кримінальний проступок у стані осудності, але до прийняття рішення суду захворіла на психічну хворобу, що позбавляє її можливості усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними. Проте у ч. 3 цієї ж статті вказується, що ці особи можуть бути притягнуті до відповідальності на загальних підставах. Виникає питання: не підлягають відповідальності чи можуть бути притягнуті? На наш погляд, у ч. 2 ст. 22 треба передбачити можливість звільнення судом цієї особи від відповідальності, а ч. 3 цієї статті залишити у такому вигляді: «До осіб, зазначених у частинах першій та другій цієї статті, за рішенням суду можуть бути застосовані примусові заходи медичного характеру».

Таким чином, врахування висловлених думок дозволить, на думку автора, дещо покращити зміст згаданого законопроекту, зокрема, примусові заходи медичного характеру буде врегульовано справді як заходи, а не стягнення.

Список літератури: 1. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації. Монографія. Х., 2002. 2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. 3. Коломось Т.О. Система адміністративних стягнень за законодавством про адміністративні правопорушення України // Право України. 2002. № 2. 4. Голоднюк М. Некоторые вопросы применения принудительных мер медицинского характера // Уголовное право. 2001. № 4.

Надійшла до редколегії 26.10.06